

Asia: VN/18947/2022-SM-46

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi**

### **1.**

#### **Yleiset huomiot CER-direktiivin kansallisesta toteuttamistavasta, kuten esimerkiksi viranomaistoiminnan järjestämisestä ja valvontamallista**

Poliisihallitus tai sen alaiset virastot eivät ole osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun.

Poliisihallitus pitää hyvänä, että CER:n yleinen ohjaus, seuranta, yhteensovittaminen ja kehittäminen kuuluvat yhdelle keskitetylle toimijalle. Luonnoksessa valittu malli on, että tehtävä tulee SM:lle. Kaikissa tapauksissa yhteensovittaminen on laajasti poikkihallinnollinen tehtävä, jossa tulee varmistaa, että rakenteet ja prosessit ovat selvät. Erikseen huomautetaan, että luonnoksessa esitetty rakenne, jossa SM ohjaa CER:n osalta Huoltovarmuuskeskusta muuttaa voimassa olevaa mallia siitä, että HVK:n ohjaus on Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla.

Yleisesti korostetaan, että Suomessa kriittisen infrastruktuurin suojaamistehtävä ei kuulu kenellekään yksittäiselle viranomaiselle, vaan on ensisijaisesti kriittisen infrastruktuurin kohteen omistajan / haltijan vastuulla. CER direktiivin implementoinnilla omistajien ja haltijoiden vastuu suojauksesta korostuu.

Poliisin osalta todetaan, että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvien kohteiden ja alueiden suojaaminen, ei ole poliisilain mukainen poliisin tehtävä. Vastuu suojaamisesta on ensisijaisesti jo todetusti kohteiden omistajien ja kohteissa toimivien tahojen vastuulla. Keskeistä kuitenkin on, että suojaaminen siirtyy poliisin vastuulle, kun uhkaperusteisesti muodostuu konkreettinen poliisitehtävä, eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriö/uhka, rikosten ennalta estäminen, keskeyttäminen, tutkinta. Tällöin poliisi on ensisijainen toimivaltainen viranomaisena Suomessa.

On välttämätöntä, että poliisi saa matalalla kynnyksellä tiedon niistä uhista tai konkreettisista teoista, joita vastaan se antaa suojaa. Siksi CER direktiivin implementoinnin yhteydessä tulee varmistaa, että kriittisen infrastruktuurin omistajalta CER rakenteeseen kanavoitua tieto päätyy viiveettä myös toimivaltaiselle viranomaiselle. Konkreettisten fyysisten uhkien osalta tuo viranomainen on monilta osin poliisi.

2.

### **Soveltamisalaa koskevat huomiot, kuten esimerkiksi kriittisen toimijan määrittäminen ja kriteeristön kattavuus**

Ei lausuttavaa.

3.

### **Vaikutustenarviointia koskevat huomiot, kuten esimerkiksi yhteiskunnalliset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset yrityksille, hallinnollinen taakka ja muut kustannukset sekä vaikutukset yritysten toimintaan**

Ilmoittavien yhteisöjen kannalta poikkeamien ilmoittaminen viranomaiskenttään tulee rakentaa mahdollisimman yksinkertaiseksi ja vähäkanavaiseksi. Ilmoittamisen jälkeen tiedot tulee viranomaiskentässä yhdistyä ja tieto toimittaa niille tahoille, joille se oman toiminnan kannalta kuuluu. Samalla on selvää, ette pääosin lakiluonnokseen kirjatulla ilmoittamisen ensisijaisilla vastaanottajatahoilla (valvova viranomainen ja Huoltovarmuuskeskus) ei ole käytössään päivystysluontoista toimintaa. Tämä edellyttää tehokkaan viranomaiskentän tarjoaman operatiivisen vastatoiminnan mahdollistamiseksi sitä, että ilmoitusvelvollinen kriittinen toimija ilmoittaa poikkeamasta myös toimivaltaiselle viranomaiselle. CER:stä muodostuu ongelma, jos kriittinen toimija olettaa, että hänen ilmoituksensa yhteen putkeen CER:n mukaan riittää ja kanavoituu siitä kaikkialle. Näin olleen tarvitaan kaksijakoisuutta: A) kriittisen toimijan tulee ilmoittaa akuutista viranomaistoimia vaativasta uhasta toimivaltaiselle viranomaiselle suoraan, fyysisten uhkien osalta tämä tapahtuu pääosin ilmoittamisella hätäkeskukseen, josta tehtävä annetaan toimivaltaiselle viranomaiselle. B) CER direktiivin ilmoituksen kautta tulevat tiedot tulee Huoltovarmuuskeskuksesta kanavoitua luonnoksen 17.1 § mainittujen tahojen lisäksi toimivaltaiselle viranomaiselle.

Mikäli CER ilmoittaminen vaarantaa edellä A kohdassa mainitun ilmoittamisen, voi siitä muodostua negatiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

4.

### **Valvontaa koskevat huomiot**

Valvontaviranomaisten määrä on varsin laaja ja se varmasti aiheuttaa haasteen yhdenmukaisten valvontakäytänteiden luomiselle. Hyvänä seikkana pidetään sitä, ettei tässä yhteydessä poliisille olla osoittamassa uusia valvontatehtäviä vaan lähtökohtaisesti kunkin toimialan asiantuntijaorganisaatiot vastaavat myös valvonnasta. Poliisin antaman virka-apun suhteen tulee noudattaa poliisilain 9.luvun 1§: n säännöksiä. Tämän mukaan poliisi antaa virka-apua vasta, mikäli

valvontaviranomaista estetään suorittamasta valvontatehtäväänsä. Keskeistä on, että valvovalla viranomaisella tulee olla riittävät ja tosiasialliset resurssit valvontatehtävänsä suorittamiseksi, eikä lainmukaista tehtävää voida ulkoistaa virka-avun kautta kolmansille puhtaasti resurssien riittämättömyyden takia. Lisäksi korostetaan, että poliisin virka-apuvelvoite tulee eri hankkeessa poliisilain puolella muuttaa systemaattiseksi muiden turvallisuusviranomaisten virka-apusäännösten kanssa. Eli virka-apua annetaan vain, jos poliisin omat kriittiset tehtävät sen sallivat.

5.

#### **Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot**

Ei lausuttavaa.

6.

#### **Miten arvioitte turvallisuus selvityslakia koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?**

Poliisihallitus viittaa alla olevasti Keskusrikospoliisin muotoilemaan kantaan asiassa:

Voimassaolevan lain perusteella perusmuotoisia turvallisuus selvityksiä voidaan tehdä satamassa toimivien henkilöiden osalta silloin, kun kyse on henkilöistä, jotka toimivat ”tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista”. Viittaus infrastruktuurin toimivuuteen ja tuotannon jatkumiseen tarkoittaa ainakin säädöstekstin tasolla sitä, että henkilöllä tulee olla mahdollisuus tehdä huomattavaa vahinkoa kriittiselle infrastruktuurille. Turvallisuus selvityslain tarkoituksena puolestaan on ”parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.” Jo pikaisella lukemisella havaitsee, että esimerkiksi yleisen edun vahingoittamista voi tapahtua huomattavasti lievemmissäkin tapauksissa kuin niissä kriittisen infrastruktuurin vahingoittamisen tilanteissa, jotka kuuluvat nykysääntelyn piiriin. Näin ollen satamatoimintaan liittyvien säännösten osalta turvallisuus selvitysmenettelyä voidaan turvallisuus selvityslain tavoitteiden puitteissa merkittävästi kiristää.

Kuvattu epäkohta ehdotetaan korjattavaksi tuomalla perusmuotoisen turvallisuus selvityksen piiriin henkilöitä, joilla on pääsy merkittäviin tietoihin. Luonnokseen perusteluihin onkin Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kirjattu varsin kattavasti niitä satamissa työskenteleviä ammattiryhmiä, joihin kuuluvilla henkilöillä on niin halutessaan mahdollisuus edistää valtiollisten toimijoiden sekä terroristien ja muiden rikollisten intressejä. Luonnoksen perusteella on sitä vastoin vaikea arvioida, onko ”pääsy tietoihin” riittävä kriteeri sen varmistamiseksi, että luonnoksessa kuvatut ammattiryhmät todella tulevat turvallisuus selvitysten piiriin. Relevantteja ammattiryhmiä ovat esimerkiksi ne satamissa ja satamien toimintaan liittyvissä tehtävissä toimivat henkilöt, joilla on mahdollisuus vaikuttaa sataman toimintaan tavalla, joka edesauttaa valtiollisten toimijoiden tai

esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Pääsystä tietoon ei välttämättä ole kyse sellaisten henkilöryhmien osalta, jotka pääsevät itse liikkumaan tai voivat mahdollistaa muiden liikkumisen satamissa ja muissa kriittisen infrastruktuurin kohteissa taikka sellaisten henkilöryhmien osalta, jotka voivat suoranaisesti osallistua haitalliseen toimintaan esimerkiksi tehtävissään ahtaajina tai osana konttiliikenteen järjestelyjä.

Hybridiuhkien, terrorismin sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseen liittyvien vastuidensa näkökulmasta Keskusrikospoliisi pitääkin ehdotettua sääntelyä riittämättömänä. Järjestäytyneen rikollisuuden ominaispiirteiksi ovat erityisesti viime vuosina muodostuneet verkostomaisuus ja rikollisten palvelujen tuottaminen. Satamaturvallisuuden kannalta tämä tarkoittaa, että ulkomaanliikenteen satamissa jo nyt työskentelevien jopa kymmenien järjestäytyneen rikollisuuden henkilöiden vaikutusvalta ulottautuu merkittävästi laajemmalle kuin henkilöiden lukumäärä itsessään viittaisi. Kuten luonnoksessakin on todettu, käytännössä tämä voi ilmetä siten, että rikollispiirit käyttävät toiminnassaan hyväksi sinänsä nuhteettomia satamatyöntekijöitä, jotta saavat käsiinsä riittävät tiedot ja pystyvät vaikuttamaan esimerkiksi konttiliikenteen järjestelyihin.

Toisaalta rikollisten palvelujen tuottaminen (crime as a service) toimintamallina kytkee järjestäytyneen rikollisuuden yhä kiinteämmin kansallisen turvallisuuden uhkiin. Henkilö, joka myy logistisia palveluita rikollispiireille, on hyvin todennäköisesti valmis myymään niitä myös terroristeille ja valtiollisille toimijoille. Tällainen toiminta ei välttämättä edellytä pääsyä tietoon ja toisaalta kyse ei välttämättä ole voimassa olevan lain mukaisesta tehtävästä, jossa ”henkilö voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista.” Voitaneen kuitenkin pitää selvänä, että ratkaisevan tärkeän rikollisen palvelun tuottaminen jopa satojen kilojen huumausaine-erien tai räjähdde-erien maahantuonnin mahdollistamiseksi tai pakotteiden kiertämiseksi vaarantaa useita merkittäviä yleisiä etuja.

## Muutosehdotus

Turvallisuusympäristön vakavat muutokset ja sääntelyn tulkinnanvaraisuus huomioon ottaen Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ei voida pitää riittävänä toimenä, että satamanpitäjät viime kädessä itse määrittävät turvallisuusselvityksiin liittyvien velvollisuuksiensa sisällön. Se, että satamissa työskentelee edellä todetusti merkittävä määrä vakavan rikollisuuden toimijoita, viittaa siihen, että turvallisuusselvitysten tarvearvioinnin jättäminen kaupallisista lähtökohdista toimivien satamanpitäjien vastuulle ei ole riittävä toimi turvallisuusuhkien torjumiseen. Erityisesti näin, kun satamanpitäjillä tai edes liikenne- ja viestintävirastolla ei ole eikä voi olla konkreettista tietoa satamien toimintaan kohdistuvista uhista.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan turvallisuusselvityslain 19 §:n 4-kohtaa voitaisiin täydentää kirjauksella ”taikka voi näissä tehtävissään saamiensa salassa pidettävien tietojen oikeudettomalla käytöllä tai muulla tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta tai muuta merkittävää yleistä etua”. Tällöin rikollisia toimijoita ei ylipäättään työskentelisi kokonaisturvallisuuden kannalta

merkityksellisissä tehtävissä eikä siten tarvitsisi erikseen rajata heidän pääsyään joihinkin tietoihin. Tyypillisestihän turvallisuus selvitys on nimenomaan edellytys viran tai työpaikan saamiselle eikä joidenkin yksittäisten tehtävien tekemiselle. Kyse on siis siitä, että ensisijaisesti perusmuotoisia turvallisuus selvityksiä tehtäisiin tehtäviin valittavista henkilöistä eikä vasta siinä vaiheessa, kun henkilölle annetaan turvallisuus selvittelymenettelyn piiriin kuuluvia toimeksiantoja.

Vastaavasti, esitettyä turvallisuus selvityslain muutosta mukaillen, Keskusrikospoliisi ehdottaa, että eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa tarkemmin määriteltäisiin tehtäväalat, joissa työskentelyn ehdoksi tulisi perusmuotoisen turvallisuus selvityksen tekeminen. Tällöin satamanpitäjän tehtäväksi jäisi liikenne- ja viestintäviraston ohjeistamana ja tukemana varmistaa, että satamassa toimivissa yrityksissä ei ole turvallisuus selvityslain piiriin kuuluvissa tehtävissä henkilöitä, joilla ei ole edellytettyä turvallisuus selvitystä voimassa.

Tarvittaessa turvallisuus selvitetävien määrää voidaan rajata edellyttämällä perusmuotoisen turvallisuus selvityksen voimassaoloa vain esimerkiksi vakituisissa tai yhteensä yli vuoden jatkuvissa työsuhteissa työskenteleviltä.

Selvyden vuoksi todettakoon, että turvallisuus selvitysten tulee olla vähintäänkin perusmuotoisia, jotta turvallisuus selvitysmenettelyssä voidaan hyödyntää poliisin ESPA-tietoryhmän rikostiedustelutietoja.

7.

**Miten arvioitte satamien turvallisuus selvityksiä koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia esityksellä olisi? Millaisia turvallisuus vaikutuksia esityksellä olisi?**

ks. edellinen vastaus kohta 6.

8.

**CER-yleislain 28 §:ään liittyen, miten arvioitte säännösehdotuksia, jotka koskevat muiden EU-jäsenvaltioiden rikosrekisteritietojen käyttämistä kriittisen toimijan työntekijästä tehtävässä turvallisuus selvityksessä (1. lakiesityksen 28§ sekä 3. ja 4. lakiesitys)?**

Ei lausuttavaa.

9.

**Muut huomiot**

Ei muita huomioita.

**Lausunnonantajan lausunto**

## **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Poliisin rooli kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa on kuvattu hallituksen esityksen luonnoksessa oikein.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että CER-direktiivi pantaisiin täytäntöön säätämällä yleislaki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta. Vaikka lain tarkoituksena on direktiivin ja sen asettamien velvoitteiden täytäntöönpano, tulisi samalla varmistaa, että myös kansalliset kriittisen infrastruktuurin suojaamisen intressit tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi. Lakiehdotuksessa tulisi tavalla tai toisella varmistaa, että valvovalle viranomaiselle saatettava tieto kriittiseen infrastruktuuriin liittyvistä poikkeamista välittyy myös kansalliselle lainvalvontaviranomaiselle, kuten poliisille siltä osin, kun poikkeama liittyy poliisin lakisäätteisiin tehtäviin, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon, rikoksen torjuntaan tai jo tapahtuneen rikoksen tutkintaan.

Kansallisen lainvalvontaviranomaisen huomiotta jättäminen saattaa johtaa tilanteeseen, jossa ilmoitusvelvollinen tämän lain mukaisen poikkeamaa koskevan ilmoituksen tehdessään katsoo täyttäneensä velvollisuutensa viranomaisten suuntaan ja ilmoitus, esimerkiksi uhkaavasta turvallisuustapahtumasta tai tapahtuneesta rikoksesta jää vasteviranomaiselle kokonaan tekemättä. Tilanne on kestävä, mikäli tietoa poikkeamasta välittyy ainoastaan lakiehdotuksessa määritellyille tahoille ja heidän kauttaan kansainvälisille kumppaneille, mutta kotimaiset turvallisuusviranomaiset jäävät tiedon ulkopuolelle. Ensisijaisesti haaste tulisi ratkaista siten, että poliisi yleisenä lainvalvontaviranomaisena kuuluisi tiedon jakelun piiriin tai toissijaisesti riittävillä tiedonluovutussäännöksillä.

Oletettavaa on myös, että suuri osa ehdotetun lain 14 §:n mukaisesti määritellyistä kriittisistä toimijoista on sellaisia, että myös poliisi joutuu lakisäätteisten tehtäviensä perusteella huomioimaan toimijat omassa varautumissuunnittelussaan. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että ylipäätään tiedot siitä mitä toimijat on määritelty kriittisiksi toimijoiksi, sekä näiden toimijoiden laatimat riskiarviot ja häiriönsietokykyä koskevat suunnitelmat tulevat poliisin alueellisten toimijoiden tietoon, suunnitelmien synkronoimiseksi. Selvennyksenä todettakoon, että kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ei ole poliisin lakisäätäinen tehtävä, mutta tehtävä poliisille muodostuu silloin, kun kyse on kohteen turvallisuuteen liittyvästä konkreettisesta uhkasta tai rikoksen estämisestä tai tutkinnasta

Ehdotuksen 18 § sisältää veloitteen poikkeamaa koskevasta raportoinnista. Säännöksen mukaan ensi-ilmoitus asiasta tulisi 24 tunnin kuluessa siitä, kun tapahtuma on tullut ilmoitusvelvollisen tietoon ja yksityiskohtainen raportointi kuukauden kuluessa. Raportointivelvoite sisältää muun muassa arvion mahdollisesta aiheuttajasta tai syystä. Tämän osalta on tärkeää huomioida, että raportoitava poikkeama saattaa myös muodostaa jollekin kansalliselle viranomaiselle tehtävä (poliisi, pelastus tms.), jolloin myös tiedotusvastuu asiasta siirtyy kyseiselle viranomaiselle. Ehdotus ei sisällä pohdintaa siitä, miten raportointivelvoite ja tiedottamisvastuu suhteutuvat toisiinsa. Haaste on käytännössä noussut esiin viimeaikaisten laajaa julkisuutta saaneiden kriittistä infrastruktuuria koskevien tapausten yhteydessä.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu 17 §:ää tulisi muuttaa ja lisätä 1 momenttiin: "Huoltovarmuuskeskuksen on ilmoitettava poikkeamasta viivytyksettä toimivaltaiselle viranomaiselle, sisäministeriölle, toimialasta vastaavalle ministeriölle sekä Valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Heikkilä Marko  
Poliisihallitus